



TITLE:

# <特集>第1部「水源／森林環境税の成果と展望」:第3報告「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用」

AUTHOR(S):

其田, 茂樹

---

CITATION:

其田, 茂樹. <特集>第1部「水源／森林環境税の成果と展望」:第3報告「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用」. 財政と公共政策 2012, 52: 28-30

ISSUE DATE:

2012-10-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/179990>

RIGHT:

ここから何を見て取るかでございますが、水源／森林環境税は全国的展開を見せてはいますが、その内容は一様ではないということです。財政難のもと、地域固有の課題を課税自主権の活用により解決しようとする各県の姿が見て取れるということでございます。私の報告は以上です。

司会：

どうもありがとうございました。続きまして第3報告にまいりたいと思います。第3報告は「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用」というタイトルで、公益財団法人地方自治総合研究所の其田さんに報告をお願いしたいと思います。よろしくお願い致します。

### 第3報告

#### 「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用」

公益財団法人地方自治総合研究所

其田 茂樹 先生

自治総研の其田でございます。よろしくお願い致します。

この報告の課題は、地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用を応益的共同負担の観点で再検討するものであり、応益的共同負担という考え方については、その意義と今後の展開を論じるものです。

地方独自課税という観点から、地方分権一括法制定の意義を申し上げます。まず、法定外税創設の要件が緩和され、法定外目的税が新設されるなどの制度的な側面です。例えば、産業廃棄物税が各地で導入されました。そして、地方分権一括法が成立する過程で、地域の課題を独自の新たな税によって財源調達するという検討が各地で行われたという意義が挙げられます。

森林環境税は、制度的には住民税の超過課税という地方分権一括法の成立を待たなかった形態ですが、住民の関心を喚起し、新たな制度設計に至ったという点で、地方分権一括法の意義は小さくなかったと考えられます。

次に、水源／森林をめぐる財源調達手段と応益的共同負担との関係を検討していきます。その前段として、水源／森林に対して課税する際の財源調達の方法を、先行研究によりながら、簡単に整理したいと思います。

森林環境税の制度では、森林の持つ幅広い公益が対象とされ、その受益は住民全員に帰着するが個別には計測不能であるため、なるべく多くの住民が均等に負担をすることになるのに対して、青木宗明先生のいう水資源環境税では、この公益を水源地に限定することで、そこからの受益を水の使用量によってある程度計測可能なものとし、水の使用量に対する課税という財源調達が可能になるものです。

このような水の使用量に課税する新たな法定外税については、幾つかの県で検討されたものの、徴税コスト等の課題によって実現にしていないのが現状です。時間の関係で詳細には申し上げられませんが、神奈川県の水源環境税における個人所得割への超過課税は、水使用量の代替指標として所得を活用しようとしたものです。

森林環境税については、特に、普通税である住民税を超過課税しその税収を森林環境保全という特定の目的に用いる場合には、住民参加の機会が保障されていることが重要になります。

この点、金澤史男先生は、森林環境税が全国的に広まってきたことの意義のとして参加型税制を挙げています。住民の合意が支える税制であり、ここに参加型となる必然性があると金澤先生はした上で、地方環境税が参加型としての性格を具備しつつあることに注目すると、環境政策の新展開という意味でも、自治体政策の新機軸という意味でも、そこに従来の自治体政策を超えていく可能性が感じられるとしています。

実は、金澤先生は、応益的共同負担について多くのことを述べてはおりません。本書でも、高井先生と私とで、同じような引用部分より応益共同負担の紹介を担っているわけです。そこで少し長くなりますが幾つか引用してみます。

水の利用者が、水の質の改善と量の安定的確保を目的として、自ら進んで費用負担し、森林保全策と水源地域の生活排水対策を促進するという考えに基づく税制があるべき選択肢となる。

健全な水資源を取り戻すための施策のための費用負担であるから、課税標準を水使用量とする目的税とすれば、受益と負担の関係も明確になる。

これを応益的共同負担の原則と名付けたと述べた上で、その含意は、特別な環境保全施策により幅広く住民が利益を受ける場合に、受益者負担の考えを支える実体的な関係に配慮して、適切な課税標準を選びながら施策に要する費用を税により、住民が広く共同負担することであるとしています。

さらに応益共同負担の原則による環境税を、インセンティブ課税による第一の類型、税収を環境保全施策に充てる神奈川県地方税制等研究会が提起した第二の類型に加えて、環境税の第三の類型として位置づけております。

このことを整理すると、地域住民の多くに受益が及ぶが、個別に特定することが困難な施策であって、標準税率で賄われる水準を超えて実施される必要がある施策については、住民の集合的な受益と負担の関係が反映される課税標準が望ましいとなるのではないかと考えております。この応益的共同負担が、水源環境税であれ、森林環境税であれ、次に制度設計を検討する際にも有益な指標になると考えています。

次に、環境保全施策の費用負担原理と応益的共同負担ということです。環境経済学の教科書などを参照すると、受益者負担と原因者負担とがあって、その間に納税者共同負担があるわけですが、この納税者共同負担のうち、なるべく受益者負担に近いあたりで積極的な公的負担を正当化するという意味で、納税者共同負担原則の概念を豊富化していると考えております。

その一方で、原因者負担に近いたちでの租税による共同負担には、例えば産業廃棄物税や、自動車税のグリーン化等があると思われます。

最後に、応益的共同負担の展開についてです。金澤先生は、参加型税制と議会制民主主義とは車の両輪であるとしていました。それらをつなぐという意味で、この応益的共同負担という考え方は位置づけられると考えております。その施策が必要なのか、あるいは、その受益と負担の関係に関する共通認識が住民の中でどれだけ得られるのかについて、重要な概念になっていくと思われます。

本の中では言及できませんでしたが、金澤先生は、おそらく議会制民主主義というか、財政民主主義に重きを置かれていたので、未来永劫この両輪がこのまま進んでいくと考えていたかは実は分からないのですが、少なくとも現状では、こういう仕掛けが必要だと考えたのだと思われます。

さらに、環境以外の分野で応益的共同負担を適用可能かが、今後の課題になると思われます。たとえば、総務省によれば、軽自動車税は33団体で超過課税されています。個別に調査をしたわけではありませんが、特に理由の説明もなく超過課税している事例もあるようです。現在、これらが認められてきたプロセスに関心を持っているところです。

このような研究の積み重ねが、新しい租税原則、租税の公平原則を確立することにもつながっていくのではないかと考えております。ありがとうございました。

司会：

どうもありがとうございました。それで第1部、最後の報告例に移りたいと思います。第4報告は、「神奈川県水源環境税による施策の検証と課題」と題しまして、和光大学の清水先生にご報告をいただきたいと思います。よろしくお願い致します。

#### 第4報告

##### 「神奈川県水源環境税による施策の検証と課題」

和光大学経営経済学部

清水 雅貴

和光大学の清水です。よろしくお願い致します。本研究は、神奈川県の水源環境税収による市町村の事業に着目して、市町村の事業と県の財源の役割分担について検証を試みました。そのなかでも特に、市町村交付金という県から市町村への補助金について、相模原市と秦野市を市町村の個別事例として分析をおこないました。ここでいう市町村交付金とは、一般に都道府県支出金を指しますが、水源環境税収による事業のうち、市町村事業として行う事業費を県から市町村に配分するシステムとして本研究では総称しています。市町村に向けた補助金につい